

Vergaderjaar 2018–2019

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 846

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2018

Aanleiding

In het regeerakkoord zijn heldere politieke keuzes voor het toezicht op gezond, veilig en eerlijk werk en bestaanszekerheid gemaakt. Er wordt 50 miljoen euro per jaar vrijgemaakt voor de handhavingsketen van de Inspectie SZW conform het Inspectie Controle Framework (ICF)¹. Het regeerakkoord bevestigt hiermee het belang van handhaving als een randvoorwaarde voor een werkende arbeidsmarkt en een functionerend stelsel van sociale zekerheid.

In de Handhavingskoers 2018–2021 die ik u op 9 april jl. heb gestuurd, geef ik weer hoe ik het handhavingsbeleid van het Ministerie van SZW wil versterken². De intensivering en verbinding van de handhavingsketen, waarbinnen de Inspectie SZW opereert, is hiervan een van de hoofdlijnen.

Het betekent een stevige opdracht voor de Inspectie SZW om de handhaving en de aanpak van fraude op de arbeidsmarkt te intensiveren. De Inspectie kan zich de komende jaren sterker inzetten voor een goed werkende arbeidsmarkt in het belang van alle werknemers én werkgevers. Het toezicht op het wettelijk minimumloon kan intensiever worden opgepakt en schijnconstructies, onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden en arbeidsuitbuiting kunnen intensiever worden tegengegaan.

¹ Het Inspectie Control Framework is door het Ministerie van SZW opgesteld om politieke keuzes te faciliteren. Het document is in mei 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 34 550 XV, nr. 74). Op basis van het Inspectie Control Framework zijn middelen vrijgemaakt om de handhaving van de Inspectie SZW te versterken. Dit betreft de hele handhavingsketen, niet alleen de Inspectie.

² Kamerstuk 34 775 XV, nr. 12

Op 13 december 2017 heb ik uw Kamer het jaarplan 2018 van de Inspectie SZW gestuurd³. Daarin staat beschreven dat uitbreiding van de Inspectieketen conform het Inspectie Control Framework in 2018 plaatsvindt. Hierin stelde ik tevens voor om ten behoeve van politieke besluitvorming over de verdeling van de extra middelen uit het regeerakkoord, in samenhang met de reeds gemaakte keuzes conform het ICF, in het derde kwartaal van 2018 met uw Kamer in gesprek te gaan. Met deze brief geef ik daar invulling aan.

De belangrijkste gevolgtrekking is:

- Conform het ICF ligt het zwaartepunt van de maatregelen die gericht zijn op versterking van de handhavingsketen bij het domein Eerlijk Werk (zoals de aanpak van onderbetaling, illegale tewerkstelling, schijnconstructies en arbeidsuitbuiting). Het inspectiebereik bij grote chemische installaties (Brzo-bedrijven) wordt vergroot. En er wordt geïnvesteerd in de verdere ontwikkeling van informatie-gestuurd werken door de Inspectie SZW in samenwerking met ketenpartners en regionale en landelijke samenwerkingsverbanden zoals de landelijke interventieteams.
- Het is tevens wenselijk om de aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie en de aanpak in het domein gezond en veilig werk (zoals blootstelling gevaarlijke stoffen en actieve inspecties onder meer op het terrein van arbozorg) te intensiveren. Herstel van de balans tussen ongevalsonderzoek en preventieve inspecties heeft hierbij prioriteit.

Inspectie Control Framework

Centraal in het werk van de Inspectie staan de maatschappelijke doelen: eerlijk, veilig en gezond werk en bestaanszekerheid.

Het ICF formuleert een viertal doelen voor de versterking van de inspectieketen.

- Ten aanzien van het doel eerlijk werk is dat een verdubbeling van de inspectiedekking. In het ICF werd geconstateerd dat de inspectiedekking bij bijna alle programma's gericht op eerlijk werk ontoereikend was.
- Ten aanzien van het doel van veilig en gezond werk is dat ten eerste het bewerkstelligen van de balans tussen de inzet op ongevalsonderzoek en actieve op preventie gerichte inspecties.
- Ten aanzien van het doel van veilig en gezond werk is dat ten tweede het verhogen van de inspectiedekking op zogenoemde Brzo-bedrijven⁴.
- Het vierde doel betreft het ontwikkelen van informatie/datagestuurd werken.

In de eerdergenoemde brief bij het jaarplan van de Inspectie SZW en tijdens diverse overleggen met uw Kamer heb ik aangegeven dat het ICF een belangrijk uitgangspunt is voor de verdeling van de middelen uit het regeerakkoord. Ook heb ik in die brief het belang van de thema's arbeidsmarktdiscriminatie en blootstelling aan gevaarlijke stoffen aangegeven. Hiermee gaf ik eind 2017 al wel de richting aan. In deze fase ga ik over tot besluitvorming. In de aanloop daar naartoe heb ik de aard en omvang van de uitbreiding bezien in relatie tot andere ontwikkelingen en in relatie tot de aanpak van andere prioritaire risico's, gebruikmakend van de inzichten uit het proces van meerjarenprogrammering 2019–2022. Op beide ga ik onderstaand in.

³ Kamerstuk 17 050, nr. 541

⁴ De circa 400 bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen.

Recente ontwikkelingen

De afgelopen periode is gebleken dat de onderwerpen arbeidsmarktdiscriminatie en blootstelling gevaarlijke stoffen de bijzondere aandacht van uw Kamer hebben en houden.

- Het regeerakkoord gaf reeds aan dat het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie een vervolg krijgt. Zoals aan uw Kamer gemeld in de Hoofdlidnenbrief Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018–2021, richt de aanpak zich op drie pijlers: toezicht en handhaving; onderzoek en instrumenten; en kennis en bewustwording⁵. Ten aanzien van toezicht en handhaving heb ik aangekondigd dat het team Arbeidsdiscriminatie van de Inspectie SZW zich onverminderd inzet om discriminatie op de werkvloer aan te pakken. Momenteel verken ik hoe toezicht op discriminatie in het werving- en selectieproces effectief kan worden vormgegeven en welke aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn om de handhavingsmogelijkheden voor de Inspectie te vergroten. Een tweede pijler, onderzoek en instrumenten, is gericht op het ontwikkelen van toepasbare instrumenten voor werkgevers, personeelsfunctionarissen en ondernemingsraadsleden om vooroordelen bij werving en selectie tegen te gaan. Uit onderzoek blijkt dat onbewuste vooroordelen vaak aan de basis liggen van arbeidsmarktdiscriminatie. Binnen de derde pijler, kennis en bewustwording, zet ik in op het stimuleren van kennis over en bewustwording⁶ van discriminatie en uitsluiting op de arbeidsmarkt en wat welwillende werkgevers kunnen doen om dit te voorkomen. Zodoende is er een aanzienlijke gezamenlijke inzet vanuit beleid, onderzoek, communicatie en toezicht voor dit maatschappelijke vraagstuk. In november informeer ik uw Kamer, zoals eerder toegezegd, over de nadere uitwerking van deze hoofdlijnen in het implementatieplan.
- Daarnaast hebben onder andere de lessen van Dupont duidelijk gemaakt dat versterking van het toezicht op blootstelling aan gevaarlijke stoffen wenselijk is. De Inspectie SZW besteedt sinds 2016 in het programma «Bedrijven met gevaarlijke stoffen» meer aandacht aan blootstelling aan gevaarlijke stoffen. De resultaten⁷ uit dit programma, het Capgemini rapport naar de blootstellingsregistraties en de aanbevelingen van de Commissie Knottnerus naar Chroom 6 en de aandacht voor dit onderwerp in uw Kamer onderstrepen dat het wenselijk is om dat programma extra te versterken.

Inzichten uit meerjarenprogrammering

Het opstellen van een meerjarenplan betreft een exercitie die de Inspectie uitvoert om haar inzet op verschillende risico's via een programmagerichte aanpak te bepalen voor de jaren 2019 en verder. Het meerjarenplan is van belang voor invulling van de maatschappelijke opdracht van de Inspectie SZW. Dit plan stuur ik u in november van dit jaar toe.

De nieuwe meerjarenprogrammering komt tot stand op grond van een nieuwe, verbeterde inspectiebrede risicoanalyse (IRA 4.0) en omgevingsanalyse (OMA)⁸. Binnen het domein van SZW onderscheidt de Inspectie twintig hoofd risico's (zie tabel 1). De risico's in de inspectiebrede

⁵ Kamerstuk 29 544, nr. 834

⁶ In de pijler kennis en bewustwording wordt een mix van activiteiten ingezet, waaronder een communicatieaanpak om het vraagstuk te agenderen; het ontwikkelen en verspreiden van toepasbare (wetenschappelijke) kennis, tool en instrumenten; en bijeenkomsten met werkgevers, personeelsfunctionarissen en medezeggenschap gericht op dialoog en kennisdeling.

⁷ Zie bijvoorbeeld: Jaarverslag Inspectie SZW 2017.

⁸ De inspectie maakt haar meerjarenprogrammering in november openbaar en zal daarbij ook nader ingaan op IRA en OMA.

risicoanalyses (IRA en OMA) zijn afgeleid uit wet- en regelgeving en beleidsdoelstellingen van het Ministerie van SZW. De debatten in uw Kamer en in de samenleving hebben een signalerende functie.

Elk risico heeft een score op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve bronnen in de risicoanalyse en omgevingsanalyse⁹. Daarbij gaat het om de groep mensen die met het risico te maken heeft of kan krijgen, de mate waarin ze zijn blootgesteld aan het risico en de mate waarin het risico schadelijke gevolgen heeft. Nieuw is dat de risicoanalyse nu ook aandacht besteedt aan de werking van stelsels die gericht zijn op de beheersing van de risico's op het domein van SZW. Denk aan het arbozorgstelsel, het sociale zekerheidstelsel en het stelsel van eerlijk werk. Voor het eerst is daarnaast aan burgers gevraagd welke risico's op het werkterrein van de Inspectie volgens hen prioriteit moeten krijgen. In de analyse is ook de invloed van de sociaal-maatschappelijke en economische ontwikkelingen op de risico's meegewogen (de groeiende economie, flexibilisering, vergrijzing, migratie, robotisering en schijnconstructies).

Tevens is geïnventariseerd in hoeverre de Inspectie het risico kan reduceren met haar interventies. Oftewel, de mate waarin het toezicht naar verwachting het risico kan verkleinen¹⁰. Hierbij kan worden gedacht aan inspecties, rechercheonderzoek, voorlichting, samenwerking en onderzoek. De optelsom van de scores levert een relatieve prioritering op van de risico's binnen het domein van SZW. De risico's met de hoogste scores staan in tabel 1 in het rode vlak. Naarmate een risico op minder aspecten scoort, bevindt het risico zich lager in de tabel.

⁹ Zoals de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden, Arbo In Bedrijf, de Arbobalans, jaarverslagen en enquêtes die de Inspectie zelf heeft uitgevoerd.

¹⁰ Daarbij wordt ook rekening gehouden met de activiteiten van andere partijen die een rol spelen bij het beheersen van risico's en de activiteiten die de Inspectie de afgelopen jaren zelf heeft ondernomen.

Tabel 1. Hoofdrisico's binnen het domein van SZW

Uitbuiting Onderbetaling Illegale tewerkstelling Gevaarlijke stoffen Onveiligheid van de werkplek Zware ongevallen
Arbeidsmarktdiscriminatie Fysieke overbelasting Psychosociale overbelasting Werkduur/werktijden Fysische overbelasting Onvoldoende inkomen Uitkeringsfraude Fraude re-integratie
Aantasting van arbeidsverhoudingen (rechtspositie medezeggenschap) Schulden Ziekte/re-integratie Subsidiefraude Mismatch vraag en aanbod
Biologische agentia

De belangrijkste inzichten uit de risicoanalyse en de omgevingsanalyse zijn:

- Ondanks een sterk groeiende economie blijft er een grote druk op de loonkosten bij een deel van de bedrijven en sectoren. Arbeidsmigratie, internationale concurrentie en flexibilisering liggen hieraan ten grondslag. Risico's op onderbetaling, uitbuiting, illegale tewerkstelling, uitkeringsfraude en schijnconstructies vereisen daarom extra aandacht. In toenemende mate treft de Inspectie schijnconstructies aan gericht op het belemmeren van de handhaving van Nederlandse arbeidsvoorwaarden, waardoor de complexiteit van het inspectiewerk toeneemt. Een substantieel sterkere inzet op handhaving van eerlijke arbeidsvoorwaarden is daarom noodzakelijk. Dit heeft tevens een positieve uitstraling op bijvoorbeeld openbare orde vraagstukken, zoals in het internationale wegtransport en bij huisvesting.
- Het belang van bestrijding van (risico's van) de blootstelling aan gevaarlijke stoffen neemt toe.
- Het risico op arbeidsmarktdiscriminatie is onverminderd groot.
- De (werkende) beroepsbevolking neemt toe en de economie groeit. Dat leidt tot een toename van risico's op (zware) ongevallen door onveilige werksituaties. De toename van ongevallen die in 2016 is signaleerd¹¹ en die in 2017 doorging, zet zich ook in 2018 onverminderd voort. Werkgevers zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor het totstandbrengen van een daling van het aantal verwijtbare ongevallen. Daarnaast zet de Inspectie daar fors op in. Middels een

¹¹ Kamerstuk 34 550 XV, nr. 5

pilot beziet de Inspectie reeds of meer preventief effect bereikt kan worden met een aanpassing van de werkwijze bij ongevalsonderzoek, bijvoorbeeld door bedrijven na een ongeval een verbeterplan te laten opstellen waarna monitoring en zo nodig handhaving plaatsvindt. De situatie in 2018 maakt duidelijk dat het aantal ongevalsonderzoeken sterker stijgt dan voorzien. Hierdoor wordt de voor 2018 geraamde 30/70 verhouding (actieve inspecties / ongevalsonderzoek) onevenwichtiger. Het totaal aantal zaken valt hierdoor ook lager uit dan de geraamde 10.000, omdat ongevalsonderzoeken door hun complexiteit – vaststelling van de mate van verwijtbaarheid en getuigenverhoren – vaak arbeidsintensief en daarmee tijdrovend zijn. De onderzoeken zijn ook in aanzienlijke mate effectief, gezien het handhavingspercentage (50%) bij ongevalsonderzoek. Hierdoor is er minder capaciteit beschikbaar voor preventie op het terrein van gezond en veilig werk. De problematiek is zo groot dat, ondanks de toegenomen investering in de inspectieketen, de beperkte capaciteit voor preventieve inspecties ook in 2019 nog de realiteit zal zijn. Het zal daarom meer capaciteitsinzet vergen dan in het ICF voorzien om de inzet op ongevalsonderzoek in balans te brengen met de inzet op actieve inspecties in de programma's op het terrein van gezond en veilig werk. Dit zal onder meer gaan om toezicht op het naleven van de kernverplichtingen van arbozorg. Het achterblijven van de naleving door bedrijven van de stelselverplichtingen arbozorg, brengt het risico van onvoldoende preventie met zich mee¹².

De uitkomsten maken zichtbaar dat de extra middelen uit het regeerakkoord en de doelen waarop die gericht zijn, nauw aansluiten bij de risico's uit de inspectiebrede risico- en omgevingsanalyse.

De inzet van de extra 50 miljoen euro leidt in de komende jaren tot de onderstaande invulling van de indicatoren die zijn ontleend aan het ICF en die ook zijn opgenomen in de SZW-begroting (2018 en 2019) en het Jaarplan Inspectie SZW 2018.

Tabel 2 Inspectie Control Framework

	Realisatie 2016	Raming 2017	Raming 2018	Raming 2020	Raming 2023
Verhouding actief/reactief in Gezond en Veilig (excl. Brzo, %)	42:58	30:70	30:70	50:50	
Verhouding niet/wel deelname Inspectie SZW aan gezamenlijke Brzo-inspecties (%)	41:59	40:60	40:60	90><100	
Niveau informatiegestuurd werken (schaal 0–5) ¹	2	2	2		3
Inspectiedekking Eerlijk werk (%) ²	1	1	1		2

¹ Niveau 2: Interne informatie wordt gestructureerd verzameld in de eigen organisatie en informatie geeft antwoord op wat het probleem is. Niveau

3: Interne en externe informatie wordt gestructureerd verzameld en geanalyseerd. Informatie heeft een sturende rol.

² Betreft het aandeel van alle bedrijven waar oneerlijk werk een potentieel risico is en waar de Inspectie toezicht heeft gehouden.

In het Meerjarenplan 2019–2022 van de Inspectie SZW zal nader worden ingegaan op de risicoanalyse, de omgevingsanalyse en programma's. Zoals aangegeven, wordt dit plan in november 2018 aan uw Kamer toegezonden.

¹² 19% van de kleine bedrijven voldoet thans aan de vier kernverplichtingen (RI&E, een preventiemedewerker, een contract met een arbodienst, en het organiseren van bedrijfshulpverlening), tegenover 83% van de bedrijven met 100 of meer werknemers. Meer dan de helft van de kleine bedrijven heeft geen RI&E. Dat is zorgelijk, vooral omdat bij kleine bedrijven relatief veel ongevallen plaatsvinden (Staat van Arbeidsveiligheid, 2018).

Verdeling middelen

Samenvattend wordt de extra 50 miljoen euro, gegeven het ICF, de inzichten uit de meerjarenprogrammering en de verschillende overleggen met uw Kamer over handhaving, arbeidsomstandigheden en blootstelling als volgt ingezet.

Naast verdubbeling van de inzet op eerlijk werk om het geconstateerde handhavingstekort op dat domein tegen te gaan, de investering in informatie-gestuurd werken, inzet op herstel van de balans actief/reactief op het terrein van gezond en veilig werk en versterking toezicht BRZO (conform ICF), zal ik extra middelen reserveren voor de handhaving van arbeidsmarktdiscriminatie. Dat is in ieder geval 1 miljoen vanuit de extra middelen. Daarnaast, vanwege het belang dat het kabinet hecht aan het voorkomen van discriminatie en gelet op de lopende verkenning over het tegengaan van discriminatie bij werving en selectie, verhoog ik het budget voor de Inspectie structureel met een extra half miljoen vanuit het departementale handhavingsbudget. Uit de verkenningen moet blijken welke aanpak hiervoor het meest effectief is. Hiermee wordt het totaalbedrag voor de versterking van de inspectieketen 50,5 miljoen, waarvan 1,5 miljoen (3%) voor arbeidsmarktdiscriminatie (zie tabel 3). Daarbovenop zal ik in 2019 en 2020 uit het huidige handhavingsbudget van SZW nog 1 miljoen euro extra inzetten voor nalevingscommunicatie om het bewustzijn van arbeidsdiscriminatie te vergroten en om het toezicht daarop te ondersteunen.

Ook wil ik 9% inzetten voor de bestrijding van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Tenslotte zal ik het in het ICF voorziene aandeel van 10% voor gezond en veilig werk fors ophogen naar 17%. Alle actieve programma's op het terrein van gezond en veilig werk kunnen hiermee worden geïntensiveerd¹³. Hiermee kan de gewenste balans ontstaan tussen preventieve inspecties en ongevalsonderzoek. Een grotere inzet op preventie biedt tevens meer mogelijkheden om intensiever toezicht te houden op de kernverplichtingen voor goede arbozorg onder meer ter bevordering van een betere veiligheidscultuur waardoor ongevallen en gezondheidsschade kunnen worden voorkomen. In tabel 3 wordt de totale inzet van de extra middelen weergegeven.

Tabel 3 Inzet middelen versterking inspectieketen 2023

Inspectiedoelen	mln.	%
Gezond en veilig werk: balans reactief/actief	8,5	17%
Gezond en veilig werk: blootstelling gevaarlijke stoffen	4,5	9%
Gezond en veilig werk: gezamenlijke BRZO inspecties	2	4%
Gezond/eerlijk werk: arbeidsmarktdiscriminatie	1,5	3%
Eerlijk werk: intensivering aanpak onderbetaling, uitbuiting, schijnconstructies	30	59%
Informatiegestuurd werken	4	8%
Totaal	50,5¹	100%

¹ 50 mln. ICF + 0,5 mln. handhavingsbudget.

De in bovenstaande tabel benoemde extra middelen uit het regeerakkoord voor versterking van de inspectieketen komen grotendeels tot uitdrukking in verhoging van de budgetten voor de Inspectie SZW. Deze middelen zijn aanvullend op het reeds bestaande budget van de Inspectie SZW. Voor de komende jaren leidt dit tot de volgende olopopen budgettaire reeks.

¹³ Agrarisch en groen, Bouw en infrastructuur, Transport en Logistiek, Horeca en detailhandel, Schoonmaak, Zorg, Uitzendbureaus, Industriële arbeid, Psychosociale arbeidsbelasting.

Tabel 4

Budget Inspectie SZW (x € 1 miljoen)	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal	119,1	123,9	130,2	137,7	149,7
w.v. Middelen regeerakkoord	8,6	20,6	26,6	33,6	45,6
w.v. Personeel	104,4	112,7	117,5	124,0	136,0

Uitvloeisel van de beoogde inzet van de bestaande en additionele middelen is dat na 2022 van het totale inspectiebudget grosso modo 50% wordt besteed aan het doel eerlijk werk, 34% aan het doel veilig en gezond werk, 13% aan Brzo en blootstelling gevaarlijke stoffen¹⁴, 2% aan arbeidsmarktdiscriminatie en 1% aan bestaanszekerheid/werk en inkomen. De middelen worden aangewend binnen de programma's van de Inspectie en daarbij horende ondersteuning voor de inzet van een breed handhavingsinstrumentarium, variërend van (grensoverschrijdend) opsporingsonderzoek, stilleggingen, boetes, ketenafspraken, zelfinspectie-tools en branchevoorlichting. Er wordt daarbij intensief samengewerkt met de relevante publieke en private partners in de handavingsketen, gericht op maximaal maatschappelijk effect.

Met deze invulling van de middelen uit het regeerakkoord wordt de handavingsketen van de Inspectie SZW verder versterkt en ontstaat een goede balans tussen de intensivering van de bevordering van eerlijk werk aan de ene kant en gezond en veilig werk aan de andere kant.

In het ICF is reeds voorzien dat om de 2 jaar de balans tussen ongevals-onderzoek en preventieve inspecties wordt bezien. Eveneens wordt in het najaar van 2020 in het kader van de *midterm review* van de meerjarenprogrammering bezien of en in hoeverre de risico's, doelen en ontwikkelingen, en daarmee de verdeling van de inspectiemiddelen over de programma's, herijking behoeven.

Graag bied ik uw Kamer aan dat in een technische briefing door de Inspectie een nadere toelichting kan worden gegeven op de inzichten uit het proces van de meerjarenprogrammering en de inzet op eerlijk, gezond en veilig werk.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

¹⁴ Brzo en blootstelling gevaarlijke stoffen worden samen opgepakt in het programma Bedrijven met gevaarlijke stoffen.